

基于新预算法的高校预算管理优化探究

苏博¹, 赖敏锋²

(1. 厦门大学国际学院, 福建 厦门 361100; 2. 福建师范大学福清分校, 福建 福清 350300)

摘要: 2015年1月1日起实施的新预算法, 实现政府管理法向管理政府法的转变, 其宗旨也从政府管理钱转向管理好政府的钱, 突出了约束和规范功能。因此, 高校作为典型的财政拨款单位, 新预算法对高校财务进一步适应现代公共财政理念, 促进高校事业发展有较好的推动作用。文章分析了新预算法对高校预算管理影响, 以及当前高校预算管理存在的不足和问题, 从而以新预算法为指引, 完善、提高、优化高校预算管理水平。

关键词: 新预算法 高校财务 预算管理 公共财政

中图分类号: G475 **文献标识码:** A

A Study on the Optimization of University Budget Management Based on New Budget Method

Su Bo, Lai Minfeng

(1. Accounting department of international college, Xiamen University, Fujian Xiamen 361100;

2. Fujian Normal University Fuqing Branch Financial Office, Fujian fuqing 350300)

Abstract: The new budget method implemented on January 1, 2015, achieves the change of the government administration to the management of government. Its purpose is from the government management to manage the government's money, highlighted the constraint and regulate function. Therefore, as a financial allocation unit, the new financial budget law has a better role in promoting university finance to further adapt to the modern public finance concept and promoting the development of university undertakings. This paper analyzes the influence of the new budget law on the budget management of colleges and universities, as well as the shortcomings and problems existing in the current budget management of colleges and universities, so as to improve and optimize the budget management level of the university with the guidance of the new budget law.

Key words: New budget method College and university Budget management Public finance

1 高校预算管理中存在的问题

1.1 “两张皮”问题

1.1.1 编制与战略规划“两张皮”

许多高校在编制发展规划与资金投入时不够公开, 只有校领导和财务人员等个别部门人员参与, 未能充分听取各方意见和需求, 也未能得到有效监督, 预算编制往往又侧重于会计数据, 难免出现忽略规划与财务可持续保障、实现目标与预算管理等之间关系的问题。发展规划的编制必须充分考虑学校的财力因素, 不能脱离高校财力资源的约束, 否则没有足够的财力去实现, 发展规划将成为空头文件。

1.1.2 校内预算与财政预算“两张皮”

一是由于时间上的差异, 上报财政部门的预算一般在上一年度的9-10月编制, 而校内预算一般在上一年度的12月至当年3月完成并下达。编制周期不同导致部门预算和校内预算存在巨大差异, 例如学费收缴导致当年“事业结余”科目的余额较大, 而第二年度收缴学费之前该科目余额小甚至负数, 因此无法如实反映财务状况。二是由于口径上的差异, 财政预算的主要内容为基本支出及代管资金; 校内预算相对口径更全面, 甚至将专项预估进来。三是由于精细上的差异, 财政预算相对粗放、简约; 校内预算相对更精准、明细。

1.1.3 预算编制与预算执行“两张皮”

一是预算编制过程中, 学校往往没有关注预算编制的准确性, 只是关心预算资金来源状态及每年可以获取多少资源, 导致编制的预算与学校的实际需求不符。二是预算执行过程中, 经常只关注经费使用情况, 不重视经费使用与事项完成进度的关联性^[1]。三是决算时报表体系庞大覆盖面广, 没有充分考虑高校的特点, 与部门预算没有衔接, 难以对预算执行情况作具体分析, 预算难以起到管理、监控的作用。

1.2 预算编制信息化程度不高, 编制方法落后

多数高校的预算编制方法仍然采用

了基数增减法,根据历史习惯编制支出预算,不可避免地延续上一期的固有偏差,导致预算编制不合理。预算编制内容不够全面。一直以来,高校的办学经费主要为一般公共预算的财政拨款,收入预算编制主要为财政补助收入及单位事业收入。但是,近年来,高校的收入来源呈现多源化和分散化的特点。以现有管理水平学校难以做到准确的测算学校全口径的收入。主要原因:一是财政拨款中的“财政专项拨款”“财政科研项目”的金额在编制预算时无法预估,因此无法将此类收入列入年度校内预算收入。二是上级补助收入、其他收入、横纵向科研经费等各类收入在统计上客观存在不确定性的特点,无法准确预测。三是各类结转结余资金尤其是跨年度科研项目经费,通常是一次性拨款,分年度使用,每年结转金额也无法准确估算。四是学校的社会培训收入,各学院、各部门多元化的创收常被人为的低估,使得高校各类收入并没有全部纳入到预算管理当中。

1.3 预算绩效评价体系不健全

许多高校还未建立完整的预算绩效考核、评价体系以及相应的配套奖惩措施,而是以审计的角度评价各类经费的使用是否符合规定,很少对预算执行的效果进行分析和评价。这使得预算管理大多流于形式。高校的专项资金使用效果的评价大多是为了满足上级主管部门的需要,主动的自我考评和满足学校内部管理需求的评价体系不健全,未建立或落实专项资金使用情况内部考评机制,对资金使用结余或超支现象没有追根溯源,无法进一步优化资金的支出控制。

2 新预算法对高校预算管理的影响

高校预算存在的上述问题,一定程度上是旧预算法存在的不足所导致。旧预算法中,预算的公开透明度不够,没有细化公开内容、规范公开程序、扩大公开范围,师生和社会无法对高校财务工作进行监督,大多数师生对学校财政资金预算并不了解,更谈不上参与;未

实行全口径预算,有些高校的二级部门,预算刚刚完成不久就想申请追加预算,缺乏必要的刚性,不能够发挥预算的正常功能,导致贯穿全年的预算不断调整。上述这些不足,导致无法正常开展资金使用的监督,也无法进一步提升资金使用效益。新预算法的出台,较好地补强了高校预算中一些薄弱环节,主要体现在以下五点。

2.1 规范收支行为,促进高校预算真正发挥“指挥棒”作用

新预算法以“规范收支行为”为宗旨,比较详细地规定了预算编制、决算编制,以及预算审查、批准、监督的执行和调整^[1]。新的预算法要求,规范、监督关口要前移,硬化预算支出约束,进一步强调预算的“控制、约束”功能。

2.2 细化预算编制,促进学校预算管理精细化

新预算法规定,“一般公共预算支出应当按其功能分类编列到项,按其经济性质分类编列到款”^[1]。预算精细化才能倒逼推动预算科学化,才能更好提高资金使用效益,提高预算执行率,将规范收支行为具体落实。

2.3 完善全口径预算体系,促进学校加强全面预算管理

新预算法规定,“所有财政收支全部纳入政府预算”。新预算法的实施更进一步扩大学校预算收支的范围,推动财政预算与校内管理预算的高度统一。

2.4 改进预算控制方式,建立跨年度预算平衡机制

新预算法规定,可以设置预算稳定调节基金,作为实现跨年度预算平衡、调节年度资金丰歉的重要工具。学校应建立中长期战略规划衔接的预算框架,使学校预算支出的安排更长远和更有系统性。

2.5 建立预决算公开透明制度,促进学校预算管理能力现代化

新预算法规定“各部门预、决算及报表应当在本级政府财政部门批复后20日内由各部门向社会公开”。预决算的公开有效的监督了资金的使用情况,从

而倒逼学校提升预算管理能力,提高资金的使用效益^[4]。

3 以执行新预算法为切入点,优化原有预算管理的策略

3.1 完善预算决策机制,建立科学的预算管理运行流程

新《预算法》第一条就提出“建立健全全面规范、公开透明的预算制度”。目前我国的财政改革不断发展,高校的预算管理必须紧跟其步伐,按照《新预算法》的要求,对高校财务预算的整个流程进行改进和优化,改进的具体方法及实施策略主要涉及预算管理组织结构的改进、校内预算流程的梳理。

3.1.1 建立校领导对预算审批和决策议事规则,保证集体决策权的充分行使

建立预算决策审核机制,充分发挥高校财经工作小组的集体决策参谋作用,学校可以根据自身的实际情况成立由学校领导牵头参与,各行政职能部门的领导、教授、专家、财务部门等共同组成的预算决策参谋机构,主要负责预算的调研、编制、审核、决算评价考核等工作。高校的专家教授对教学和科研的运行规律更为熟悉,应当充分发挥他们的积极性,让他们参与到有关经费的预算决策中,增强教育经费配置的科学性和合理性,增强预算编制与学校战略发展目标的一致性。

3.1.2 建立预算管理流程,改进预算组织结构

学校应制定规范的预算管理流程制度,明确预算业务全过程,对学校各部门在预算编制、执行、控制、考核的权利和责任做明确规定,建立绩效奖惩机制,保证预算管理合理编制,准确实施。遵循“上下结合、全员参与”进行预算编制,按照“二上二下”的流程,进行校内预算的编制。校内预算可实行预算申报答辩制。校内预算编制初始,先由各部门提出预算收支项目申报送财务处,财务处根据各部门上报的支出项目,结合学校中长期规划对支出项目的轻重缓急做出择优排序。接下来由各预算单

位向由学校领导、学术委员会专家、审计、财务、国资部门共同组成的专家评审团阐述申报项目的理由,接受评审团的质询、认证、考评和监督。

3.2 完善预算编制方法

3.2.1 持续推进预算精细化编制

新预算法规定各级政府支出不仅按功能分类还要按经济分类。按功能分类能明确反映政府职能活动,知道政府支出如是用到教育还是用到水利上。按经济分类则明确反映政府支出按经济属性究竟是怎样花出去的。预算草案应当细化,省本级一般公共预算支出,按其功能分类应当编列到项;按其经济性质分类,基本支出应当编列到款。本级政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算支出,按其功能分类应当编列到项。将预算编制明细到科目,可以发挥预算作为财经工作“指挥棒”的作用,从而加强对经费支出的控制、考核^[5]。在预算编制中,对内容作科学的分类管理,可以使预算项目层次分明、结构合理,从而能够直观、清晰地体现出学校的年度工作计划和具体内容。

3.2.2 制定科学合理的预算定额标准

预算定额标准一般采用两种方法:一是统计法,该方法是将本校各个发展时期的记录数据与同类高校进行比较,结合学校当年度总体收入、社会物价水平等情况,从而确定定额标准;二是经验评估法,该方法是通过专家依据其自身经验进行判断,从而确定定额标准。高校应当建立完善的财务基础数据库,统筹考虑科学性、合理性、时效性和可操作性,按照实际工作需要,选择不同方法确定定额标准体系。具体分为对人员经费按规定实行定员定额控制、对日常公用经费按主管部门标准,结合本校实际,参照同类高校平均水平制定、项目经费按学校中长期发展规划,依据学校财力通过编制滚动预算的方式,安排支出进度。总之定额标准的制定要符合科学发展,应根据经济发展水平、物价指标、学校财力状况及时调整。

3.2.3 遵循“大收大支”原则,构建“全

口径”预算

新《预算法》提出“全部收入和支出都应当纳入预算管理”,校内预算编制时,必须全面反映高校的收支情况,除了要体现出财政拨款等收入方面的项目,还要反映出学生缴纳的学费和住宿费、科研和社会捐助收入、技术服务和联合办学收入等,以全面反映学校的经济活动状况。将财政专项资金纳入学校综合预算,教育专项资金设立基本是在《国家中长期教育改革和发展规划纲要》的框架内,很多专项是可以预估的。在编制学校综合预算时,将已明确或可预见的财政性专项资金纳入学校年初预算,尽可能保证部门预算“全口径”,避免学校重复预算问题,增强学校对专项资金统筹力度。部门结余资金原则上应在编制下一年度部门预算时统筹安排使用。确需在预算执行中动用结余资金的,应当报省财政厅备案。部门可以在部门本级和下级预算单位之间、下级不同预算单位之间、不同预算科目之间统筹安排使用结余资金。预算执行中,因增人增资等原因需增加基本支出的,应优先动用基本支出结转资金和单位结余资金。预算执行中,新增的项目支出应优先从单位结余资金中统筹安排。

3.2.4 调整校内预算时间

新《预算法》要求高校应建立编报上级财政和校内两种预算在实质上对应起来的双向管理机制。探索按学年来编制校内预算,从六月份就着手开始,力争与财政预算时间同步,最好直接将校内预算作为上级财政预算上报,保证两本预算一致性。校内预算编制时间的调整,有利于预算执行期间向教学年度调整,以解决预算执行周期与教学周期的矛盾,避免年末时,大量经费还没有使用。

3.2.5 逐步实现跨年度预算平衡

根据新《预算法》中跨年度平衡预算的政策和学校中长期发展规划,将预算管理与学校的未来发展相结合,建立三年五年滚动预算项目库和跨年度预算平衡机制。不能因预算而预算,要有长远目标,现在的高校预算编制基本是一

年期,只考虑的是预算与决算之间的平衡。预算编制有增量预算法、零基预算法、滚动预算法、弹性预算法等多种方法。高校应结合学校特点运用最合适的方法或多种方法的组合来编制预算,使编制的预算具有更可操作性。如采用零基预算为主,滚动预算为辅的预算编制方法。零基预算能够从零开始满足高校各项经济活动的需要,按照各项业务的轻重缓急合理分配高校的各项资源,再配以滚动预算方法,从而及时满足预算调整和修正,逐步推进跨年度平衡预算。

3.2.6 建立预算管理信息化平台

高校实施精细化预算管理,需要大量的数据信息资源支撑,因此必须进行信息化管理,建立分工明确、责任到位的预算管理信息系统,打造强大的预算管理信息化平台,为学校领导决策、内部控制、监督评价和部门协同管理提供大数据,实现校内资源共享。

3.3 建立预算绩效评价及监督体系

要坚决贯彻新《预算法》“各级政府、各部门、各单位应当对预算支出情况开展绩效评价”的要求,建立健全并切实实施预算绩效评价和监督体系。

3.3.1 建立科学、系统的绩效评价指标体系

首先,绩效指标的设置要遵循长期效益与短期效益相结合、专用指标与通用指标相配合的原则,将各类指标具体分为定量指标与定性指标。其次,应建立绩效指标评价标准,通过对预算项目历史数据的测算,将测算结果作为评价标准值,再以该标准值评价预算绩效的效益,从而较为真实反映预算资金使用状况和成本效益,并以绩效预算评价结果,推动学校资源的合理配置。

3.3.2 配套绩效奖惩的约束机制

要落实评价结果与资金使用责任考核制度,确保预算绩效评价真正成为引导和监督资金有效使用的利器。将预算管理和工作业务相结合,建立考核目标,签订责任状,奖励优秀者,追责不达标者。建立纪律约束机制,将预算管理寓于组织、人事和纪检、监察等对人事干

(下转第172页)

3.2 健全内部风险管理机制

在风险管理机制评估与构建方面，A 单位可以从组织层面和业务层面两方面着手。例如，增强对组织层级的风险评估与识别机制的构建，从本质上看，虽然事业单位进行企业化管理，但其仍是公共资源的使用者和提供者，其竞争压力远不及企业，这将在很大程度上使得该单位出现“寻租”现象。针对这一风险，必须尽快加强公共资金使用的透明、加大信息披露力度。再如，A 单位可以根据自身的特点，制定标准化的流程来应对在业务层面出现的风险。如制定符合本单位的预算管理制度，完善采购管理办法，建立收支审批制度，完善招投标管理办法等，用规范而科学的制度和流程来防止业务层面风险的发生。

3.3 加大对内部控制活动的力度

这就要求 A 单位必须加大对内部控制活动的执行力度，建立有效的内部控制制度。例如，制定不相容职位分离控制制度、制定资产控制制度、制定预算控制制度、制定内部审批授权制度、制定资金流动控制制度等，在制度的严格规范下，A 单位应根据标准化的制度和流程对各项活动进行有效控制。建立制度主要适用于执行，不能将制定的制度和流程束之高阁。事业单位在进行企业化管理后应建立“以预算管理为主线、以资金管控为核心”的内部控制体系，

将单位内部所有业务与预算衔接起来。

3.4 完善信息沟通与交流机制

科学的信息沟通与交流是进行内部控制的重要桥梁。A 单位在进行企业化管理后，更应建立高效的信息管理系统，将预算控制、会计控制、资产控制、资金控制等融为一体，全部纳入完善的信息管理平台中。同时，信息系统平台的搭建能够使信息得到实时、高效、快捷传递，从而避免由于信息传递不顺畅造成的内部控制活动缺失。

3.5 加强内部监督与审计

完善而科学的内部监督与审计是对单位内部控制实施效果的检查与评估，健全的内部监督机制将直接对内部控制制度的实施效果造成影响。事业单位在进行企业化管理后，必须尽快克服在内部控制中存在的各种弊端，必须构建完善的、科学的、规范化的对整个业务活动过程进行监督的内部监督机制。例如，在预算的批复、执行、控制、考核等各环节中都必须严格执行内部监督的相关规定，进一步明确岗位职责，对预算的执行情况、报告的编制情况、资金的使用情况等，进行定期或不定期的检查与监督。另外，还必须充分发挥内部审计部门的职能作用，特别是要加强内部监督和党风廉政建设，对单位的各项行为进行监督与检查，一定要避免和杜绝各种舞弊行为和腐败行为的出现。

综上所述，内部控制作为现代企业管理的核心内容，能够促进企业的健康发展，能够帮助企业合理规避各种风险的发生。事业单位在进行企业化管理后，要想提升企业化管理的效率和效果，就必须高度重视内部控制的建设与完善，根据自身的实际特点，设置切实可行的内部控制管理方案，对推动事业单位改制的顺利实施提供保障。

参考文献：

- [1] 杨伟华. 提高自收自支事业单位财务管理控制水平的途径 [J]. 行政事业资产与财务, 2015 (12): 27-28.
- [2] 孙璐. 加强事业单位企业化财会管理工作的探讨 [J]. 经济技术协作信息, 2016 (9): 52-53.
- [3] 黄少琳. 推进事业单位企业化管理的对策建议 [J]. 质量技术监督研究, 2016 (6): 50-60.
- [4] 杨淑静. 从《行政事业单位内部控制规范(试行)》看行政事业单位内部控制存在的问题及对策 [J]. 会计师, 2014 (8): 44-45.
- [5] 王春蕾. 事业单位内控报告解读 [J]. 行政事业资产与财务, 2017 (22): 49-50.
- [6] 郭菲. 行政事业单位内部控制建设方面研究 [J]. 经贸实践, 2016 (20): 61, 63.

(上接第 169 页)

部的监督管理中。

新预算法的实施，对学校的预算管理工作带来深远的影响，学校预算将更加公开透明、接受全校师生和社会监督，“打造阳光财政”。高校预算管理工作也将不断深入，积极推进全方位改革，学校财务部门与二级单位共同研究预算编制，对每项工作、每个专项逐个论证，接受校评审会、校党委的质询和逐项审议。完整编报预算、优化收支结构、三维细化预算、推进支出分类、硬化预

算约束，推进预算公开、强化技术支撑，以适应国家财政体制改革和高校长远健康发展的新要求。

参考文献：

- [1] 叶青松, 赵娟, 陆莹. 高校预算管理改进的三维视角: 组织、技术和制度保障 [J]. 《教育财会研究》, 2014 (1): 8-12.
- [2] 康丽慧. 浅谈新《预算法》下的财政预算执行审计 [J]. 《现代商业》,

2015 (12): 92-93.

- [3] 财政部. 中华人民共和国预算法 [EB/OL]. (2014), <http://www.360doc.com>.
- [4] 楼继伟. 认真贯彻新预算法依法加强预算管理 [EB/OL]. (20140901), <http://finance.people.com.cn/n/2014/0901/c1004-25574857.html>.
- [5] 杜莲珍. 高校预算精细化管理研究 [J]. 《会计之友》, 2015 (11): 108-110.